

La gouvernance et la gestion communautaire des ressources naturelles, gage du développement durable

Monique ANDRIAMANANORO (FONDATION TANY MEVA)

Zoeline Hortensia RAHELIARIVELO (ONG SAGE)

Résumé

L'évaluation nationale des transferts de gestion en 2011 a mis en exergue des réussites mais aussi des points importants à corriger. Le cadre politique et stratégique du TGRN doit évoluer vers une gouvernance ancrée au niveau des communautés locales.

Le principe initial du transfert de gestion des ressources naturelles s'est basé sur l'affectation de la gestion de ces ressources aux communautés riveraines communément appelées « Fokonolona ». Malheureusement, le principe de volontariat inclus dans la loi n° 96-025 semble avoir minimisé la prise de responsabilité collective, aboutissant de ce fait à un clash au sein de la communauté concernée, une partie s'étant inscrite comme VOI, que l'Etat considère comme seul gestionnaire légal ayant droit aux avantages tirés des RN.

Les ordonnances n° 73-009 du 19 mars 1973 et n° 73-010 du 24 mars 1973, relatives aux compétences et attributions des fokonolona stipulent les responsabilités de ces derniers quant à la gouvernance et à la gestion des ressources naturelles situées dans leur terroir.

Pour apporter leur contribution à l'amélioration de leur implication, les représentants de 487 communautés gestionnaires de ressources naturelles, issues de 17 régions de Madagascar, ont constitué le réseau TAFO MIHAAVO, lequel a émis une Déclaration d'engagement et de proposition : « Déclaration d'Anjà » en Mai 2012. Depuis, ce réseau s'attelle à développer une proposition de stratégie et de plan d'action communautaire pour une GGCDRN, rappelant la place du VOI par rapport au fokonolona.

1 Contexte

L'objectif de cette communication est d'apporter une nouvelle vision sur la gouvernance des ressources naturelles, afin d'adopter une stratégie unique pour la protection de l'environnement à Madagascar.

La politique forestière avait longtemps omis l'intégration des communautés locales dans la gestion des ressources naturelles. L'Etat s'est constitué comme seul et unique propriétaire des ressources naturelles, minières ou forestières. La politique a été longtemps répressive et exclusive.

Depuis 1990, de nouvelles idées ont été développées, issues des constats et des résultats de la mise en œuvre de cette politique forestière datant des années 1960. La Loi n° 96-025 a institué le transfert de gestion des ressources naturelles, suite à l'atelier national à Antsirabe en mai 1995.

2 Historique de la gestion des ressources naturelles






21. Avec cette politique répressive, l'Administration forestière n'avait pas eu les résultats escomptés, du fait que les tavy ou défrichements ont augmenté d'année en année, les coupes illicites et les non-respects des textes en vigueur notamment sur les droits d'usage ou les autorisations de coupe sont considérables.

Depuis plusieurs années, et jusqu'à ce jour, les abus dans la mise en œuvre des permis ou autorisations de coupe ou d'exploitations diverses n'ont cessé de croître, entraînant une dégradation massive des forêts dans le pays.




Le nombre insuffisant des agents forestiers sur terrain, qui fait qu'un agent couvre plus de 60.000 km² de territoire, et n'ayant aucun moyen de locomotion à disposition, en est l'une des causes principales, en plus de l'inexistence quasi-totale des missions de suivi et de contrôle sur terrain.

Des actions ponctuelles ont été entamées, des discussions avec les différents acteurs mais sans suite ni de prise de décision effective pour la mise en œuvre des différentes résolutions.

22. La nouvelle politique forestière de 1997 instituée par la Loi n° 97-017 du 8 août 1997, a apporté des dispositions ayant pour objet la protection et la gestion vers une durabilité des ressources forestières. Les points suivants ont été considérés :

-  L'obligation d'un plan d'aménagement qui est l'unique outil admis pour assurer cette gestion durable, et que toute demande d'exploitation doit l'inclure, même dans les forêts privées. Elle est devenue une condition préalable pour toute nouvelle attribution de permis, et le coût est à la charge de l'exploitant. Toutefois, les normes d'aménagement restent encore à définir.
-  L'octroi des permis par voie d'adjudication, c'est-à-dire par voie d'appel d'offre ouvert national ou international. L'identification et la détermination des sites appelés KOLOALA, dans le mécanisme de zonage forestier, comme site de valorisation des ressources forestières ont été faites, et les débuts des appels d'offre ont été initiés, mais restent sans suite.
-  Les forêts dont la gestion a été transférée aux communautés locales de base ou les VOI ont presque toutes des plans d'aménagement, pour le respect des réglementations en vigueur, contrairement aux forêts qui sont gérées par l'Administration.
-  L'obligation de reboisement a toujours été une des conditions dans tous les documents d'autorisation, à différents niveaux, mais qui n'est pas entièrement réalisée par les détenteurs de permis, ou qui a été négociée sous forme de paiement en nature, ou paiement en espèce,
-  Les droits d'usage ou prélèvement à titre gratuit dans les forêts sont destinés à des utilisations précises, suite à une demande individuelle ou collective, et dont les produits ne feront pas l'objet de vente, car octroyés uniquement pour satisfaire des besoins précis. Or, force est de constater que le droit d'usage est devenu le meilleur moyen pour les communautés de prélever des bois pour les vendre.

23. Historique des transferts de gestion des ressources naturelles : la Loi n° 96-025 sur la Gestion Locale Sécurisée fut le couronnement de plusieurs débats sur l'importance de la gestion locale des ressources forestières. Elle a été instituée afin d'aller dans le sens de responsabilisation des communautés locales, de lutter contre les défrichements et les coupes illicites, et de leur permettre de gérer des forêts domaniales ou des plantations appartenant à l'Etat. C'est un contrat qui est signé entre les collectivités locales groupées en association (VOI), les collectivités territoriales décentralisées (CTD) et le service forestier. Les ressources faisant l'objet de ce transfert de gestion sont délimitées, avec des plans d'aménagement et de gestion, qui normalement sont établis avec l'appui de promoteurs ou de partenaires techniques et financiers. Le transfert de gestion peut être à vocation de conservation, pour les sites autour des aires protégées, ou à vocation de production dans les sites Koloala ou seulement en dehors des AP, malgré quelques détails et points d'ombre sur sa faisabilité, parmi lesquels :

-  Les « dina » et les autres règles locales ainsi que leurs valeurs juridiques, qui ne cessent de créer des questions jusqu'à nos jours. Or, les communautés locales semblent les appliquer effectivement, mais le grand problème c'est la validité des jugements issus de ces dina face aux décisions des tribunaux.
-  L'obligation de se constituer en « association », au vu des exigences du texte, par rapport au « fokonolona ». La création de ces VOI ou COBA a suscité plusieurs débats, étant donné que des personnes malveillantes en ont profité pour appuyer certaines communautés à en créer et d'en bénéficier la majeure partie des produits, sans passer par des permis d'exploiter. Ce cas a entraîné les discussions sur l'éventualité de faire aussi un appel d'offre aux communautés voulant obtenir les contrats de transfert de gestion à vocation de production, au même titre que les exploitations forestières dans les forêts domaniales.
-  La sécurisation foncière relative qui n'a pas été mise en œuvre effectivement, dû aux :
 - L'administration est faiblement consultée pour le choix des sites. Quelquefois, on ne tient pas compte des documents cadres nationaux (koloala...)
 - L'administration ne prend pas des initiatives de leadership. Les manques de ressources deviennent une justification pour alléger les actions de terrain.
 - La durée de processus d'accompagnement est quelquefois trop court (normalement : au moins 2 ans de préparation et 2 ans d'accompagnement)
 - Les appuis à la structuration des COBA sont trop faibles dans beaucoup de cas
 - L'élaboration des documents contractuels (schémas d'aménagement, cahier des charges ...) est jugée trop simplifiée pour une normalisation des procédures.
 - L'approche administrative de l'administration est en opposition avec la proactivité des autres acteurs de terrain.
 - La pérennisation de la gestion est faiblement approfondie dans les PAGS et le cahier de charges.

24. Les problèmes de gouvernance : Les problèmes de gouvernance au sein des COBA induisent des dérives importantes :

- ☞ Utilisation abusif des TGRN pour l'exploitation du bois (illicite)
- ☞ Le partage des bénéfices est jugé déséquilibré (entre les membres)
- ☞ L'accompagnement est jugé insuffisant
- ☞ Les conflits sociaux au sein des membres COBA sont bloquants
- ☞ La révision du plan de gestion et du plan d'aménagement n'est pas dynamique. Il manque des ressources et des compétences au niveau des VOI pour l'inventaire, la délimitation, l'établissement de carte, la conduite des processus ...
- ☞ Le respect des cahiers de charge n'est pas systématique.
- ☞ Les tâches de contrôle ne sont pas exécutées par l'administration. L'administration n'est pas assez rigoureuse, surtout durant cette période de crise.

En matière de suivi et évaluation :

- ☞ Le manque chronique de financement
- ☞ L'insuffisance de moyen de l'administration
- ☞ Le partage des rôles avec les CTD et les VOI peu clair, et interprété différemment selon les régions
- ☞ Les procédures de suivi interprétées différemment selon les cas

Au niveau des communautés :

- ☞ La faible représentativité des VOI. Problème de légitimité (droit, représentation). Déresponsabilisation de la population.
- ☞ La faible capacité des VOI au moment du transfert
- ☞ Le conflit interne de gouvernance. Maîtrise des VOI par les notables. Faible reconnaissance des textes administratifs /vs/ règles communautaires
- ☞ La corruption des TGRN par le privé. La faiblesse des balises.

3 L'analyse des principaux acteurs et éléments dans la protection des ressources naturelles

L'évaluation à dimension nationale de la gestion et transfert des ressources naturelles, présente des réussites et des problèmes, mais aussi des points importants à corriger. Le cadre politique et stratégique du TGRN doit évoluer vers une gouvernance ancrée au niveau des communautés locales. Cette pensée nous amène à faire des analyses sur les principaux acteurs dans la gestion et le transfert de gestion de ressources naturelles à Madagascar :

3.1 Le Fokonolona

Depuis longtemps, le Fokonolona est une structure bien ancrée à Madagascar. Le 19 mars 1973, une loi est promulguée pour mettre en place la nouvelle structure « le Fokonolona » et son rôle. Inspirée par l'époque Maroandriana (plusieurs rois) et Andrianampoinimerina, la loi conserve l'aspect traditionnel de Fokonolona en vue de la mise en place d'une vie socioculturelle et économique harmonieuse et afin que le Fokonolona puisse prendre sa propre décision pour leur développement.

A travers son histoire, le Fokonolona s'est présenté comme un modèle très productif à Madagascar. Des nombreux travaux concernant cette structure ont été faits pour le valoriser. Quand la nation est passée par une phase difficile, la terminologie Fokonolona a été réhabilitée et s'est éprouvée comme une politique non négligeable. Dans toutes les études et recherches sur la société malagasy, le Fokonolona en tant que structure, reste incontournable. Ainsi, soit pour une affaire administrative courante soit pour son ravitaillement, et/ou une cérémonie traditionnelle, le peuple malagasy fait toujours recours au Fokonolona.

Dans sa propre conception, le Fokonolona indique le lien de la vie et la parenté. C'est ainsi que le terroir de Fokonolona est impliqué au lien de parenté et/ou lien amical, " par le sang " (Fatidrà),... Ainsi, le Fokonolona est une structure fondamentale et substrat-culture de Malagasy, que ce soit dans le pays sur la côte ou sur les hautes terres.

3.2 La base de la structure Fokonolona

La structure Fokonolona était basée sur l'égalité de tous les citoyens par rapport à la chance de vivre et de respect. Elle mène vers une situation d'évolution car elle se base sur le peuple, un élément

clé pour la gouvernance de la nation, c'est-à-dire elle se préoccupe de donner au Fokonolona sa part de responsabilité dans la conduite des affaires de l'Etat.

Elle se base sur le fameux « Dina » et le « Fihavanana » d'où il impose comme règlement intérieur, surtout dans le travail collectif, le « valin-tanana », et le rite de passage... Même si un étranger vient à son terroir, c'est facile pour eux d'accueillir dans leur société et d'adopter le « Fihavanana » qu'il mérite et indiquer le « dina » qu'il doit respecter.

On peut dire que le Fokonolona est une référence au proverbe malagasy « Ny Firaisankina no hery » ou « l'union fait la force » et « Ny fanahy no maha olona », « C'est l'esprit qui fait l'homme ». Ainsi, la séparation des « dina » et le « Fihavanana » avec le Fokonolona est une chose irréalisable à Madagascar. De ce fait, il mérite de le valoriser surtout si on estime un développement durable ou un projet pérenne, car il veut trouver constamment son repère et sa valeur.

Dès l'époque Andrianampoinimerina, la structure Fokonolona était menée par le dirigeant appelé « raiamandreny, tsongoim-bolo » que le Fokonolona choisisse, comme la structure dans le monde, il se peut que ce dirigeant change s'il y a de cas de force majeure. A la tête de la structure on trouve des conseillers, des rapporteurs, des encadreurs, et des traditionalistes.

Ainsi la base de cette structure éduque les membres, pour être responsable dans leur société et suivre l'axe de développement sans délaisser la valeur culturelle. Il donne au Fokonolona la manière de démontrer la personnalité de chaque membre en vue de dégager la fierté de citoyen et la fierté nationale. Par conséquent, si on veut travailler sur le terroir Fokonolona, il ne faut pas prendre le risque de nier ce système de valeur, car cette étape est très importante dans leur société.

3.3 Le Fokonolona et la gestion de la ressource naturelle.

Depuis toujours, le Fokonolona a prélevé leurs besoins domestiques directement dans la nature. A un certain moment une communication s'est instaurée et il a commencé à s'arranger sur leur terroir et est devenu une structure bien organisée, voire apprendre à gérer les ressources naturelles.

Mais, à la fin du XIX^{ème} siècle, la structure Fokonolona a connu un changement sur le plan socio-culturel face à la colonisation. Ce changement a entraîné un déséquilibre et une destruction du substrat-culture de Malagasy. La Terminologie Fokonolona reste un outil en veille et les dirigeants politiques qui se sont succédés, ont lui donné un sens approprié à son propre intérêt. Le Fokonolona devient un terrain de démagogie, de propagande. Ainsi, le Fokonolona se ferme sur lui-même, il devient statique, il ne veut pas se soulever.

Grâce à l'évènement de 1972 à Madagascar, le Terminologie Fokonolona réapparaît dans la société Malagasy. Avec la participation des cadres Malagasy (politique, sociale, économique, religion, militaire...), conscients du système de valeur fokonolona, trois ordonnances concernant le fokonolona ont été promulguées le 24 Mars 1973 (n° 73-009, n° 73-010 et n° 73-040). Ces ordonnances sont très importantes pour l'avenir de l'environnement, car elles font référence à la valeur de Fokonolona dans la protection des ressources naturelles. Ces réflexions dépassent la simple responsabilité en donnant droit à la décision de manière à développer et protéger leur biodiversité.

Si on part de ces lois n° 73-009 et n° 73-010, concernant le fokonolona et leur responsabilité, on constate qu'elles ont mis en place les rôles rigoureux de Fokonolona par rapport à la gestion des biens communs, y compris les ressources naturelles. Les articles 10 et 11 de l'ordonnance n° 73-009 nous rappellent que le Fokonolona a des droits sur la gestion et l'exploitation des terres qu'il a mises en valeur : le droit de cultiver, d'utiliser comme parcours et pâturage pour les troupeaux, de faire la cueillette des produits qui s'y rencontrent à l'état naturel, de pêcher et de couper (dans les forêts) du bois nécessaire aux usages domestiques ou ramassage du bois mort.

Ce qui paraît ambigu dans ces ordonnances, est la façon de rétablir le pouvoir de fokonolona et de leur implication. Ainsi, malgré cet effort d'adopter la structure Fokonolona, elle reste une loi partiellement appliquée ou non appliquée du tout, depuis 40 ans.

Par conséquent, malgré les maints efforts de l'Etat malagasy, ses partenaires, et les acteurs environnementaux, à travers des actions de protection, notre environnement se dégrade encore de plus en plus. Le changement climatique engendré par cette dégradation aura sûrement d'impact sur l'avenir économique et social des Malagasy, alors que presque 80% de Malagasy et des Fokonolona vivent et dépendent des ressources naturelles, et les exploitent d'une manière irrationnelle. Il est donc indispensable que des dispositions soient prises, comme l'implication des Fokonolona dans la gestion

des ressources naturelles, à travers des réhabilitations et/ou des amendements des lois et textes réglementaires existants.

3.4 Le VOI : Quelques Fokonolona conscient sur la valeur de protection de la ressource naturelle

L'Etat, conscient de la dégradation de l'environnement à Madagascar, a adopté la loi n° 96-025 ou GELOSE. Cette loi régit le transfert de gestion aux communautés ou VOI résidentes aux alentours immédiats des ressources naturelles. Sa structure « est dotée d'une personnalité morale et fonctionne comme une ONG selon les réglementations en vigueur ». C'est à dire des personnes ayant la volonté de prendre en charge la protection et la valorisation des ressources naturelles de façon exécutive à la loi prescrite.

Selon la disposition des ressources naturelles par rapport au terroir et selon le niveau de conscientisation de la population, un VOI peut être constitué par des Fokonolona, par un Fokonolona ou par une partie des Fokonolona. Pour la majeure partie des cas, le VOI est une partie des Fokonolona et se chevauche parfois entre deux ou quelques Fokontany. A signaler au passage que, la limite du terroir du Fokonolona ne coïncide pas en général à la limite administrative du Fokontany, reconnue selon la législation en vigueur.

Le principe initial du transfert de gestion des ressources naturelles s'est basé sur l'affectation de la gestion de ces ressources aux communautés riveraines communément appelées fokonolona. Malheureusement, le principe de volontariat inclus dans la loi n° 96-025 semble avoir minimisé la prise de responsabilité collective, aboutissant de ce fait à un clash au sein de la communauté concernée. Une partie s'étant inscrite comme VOI est considérée comme seul gestionnaire légal ayant droit aux avantages tirés des Ressources Naturelles, par l'Etat.

Même la loi que l'on a adoptée pour sécuriser l'écologie ouvre un conflit entre le Fokonolona et le VOI. Ce dernier, qui détient l'autorisation de prendre en charge la gestion et la protection et qui se considère parfois comme propriétaire, constitue un frein à l'intégration des Fokonolona au sein du VOI. Les ressources naturelles deviennent un terrain d'antagonisme entre eux et provoque l'augmentation de la perte.

Ce qui induit un conflit entre les rôles du Fokonolona ayant une structure traditionnelle et les rôles du VOI installé par la loi du 30 septembre 1996.

Mais on reconnaît que la loi en question, ne correspond et ne répond pas à la réalité actuelle du Fokonolona dans son environnement. La population concernée, voire la quasi-totalité, dépendante de ces ressources naturelles ne connaît pas le texte, ni les détails de cette loi, ni son niveau d'application. En effet, l'application ne tient pas en compte des différentes interprétations locales du texte.

D'autant plus qu'il ne convient pas à la culture malagasy, du fait de la constitution en association. On observe quelques incohérences dans certains articles des deux Ordonnances concernant la protection des ressources (n° 73-009 ; n° 73-010) et la loi n° 96-025, malgré le fait d'avoir les mêmes objectifs. Ainsi, l'ambiguïté ralentit le travail de protection de l'environnement, et les conflits entre les VOI et le Fokonolona s'amplifient amenant à la diminution du nombre de VOI et/ou des membres au fil des temps.

4 La force de Fokonolona

4.1 Les résultats actuels de la gestion communautaire (VOI)

Malgré la pression due au fokonolona, il peut vivre "Tsy leon-driaka", c'est à dire vivre diachroniquement et synchroniquement. La terminologie Fokonolona a toujours pris une grande place dans la société malagasy, c'est une honte de ne pas être parmi les membres de Fokonolona, "Tsy isam-pokonolona", c'est à dire, on ne peut pas participer aux activités socioculturelles, et économiques de fokonolona.

Partant de cette réflexion, actuellement, on reconnaît la valeur du fokonolona et sa forte implication ainsi que son influence dans la protection de l'environnement :

Dans le cas de "l'exploitation de saphir à Didy" par exemple : c'est sous l'initiative du fokonolona, du VOI, et du Maire, avec la participation de la gendarmerie qu'on a pu déloger les exploitants illicites dans le corridor forestier Ankeniheny – Zahamena (CAZ) à Antsevabe Didy.

Cas du projet « Toliara Sands » : conscient de l'impact de l'exploitation qui risque de provoquer des maladies incurables et des pollutions, le fokonolona et le VOI surveillent bien les processus de mise en place du projet et sont prêts à se mobiliser en vue d'une suspension des travaux s'ils ne conviennent pas à l'avenir écologique de la population autochtone.

Une meilleure implication de gestion par les communautés/populations locales : des constats ont établi que les ressources naturelles les mieux gérées se trouvent dans les sites où les communautés locales y ont contribué largement. Les notions de « Ala faly » ou forêts interdites, avec ou sans protection officielle, démontrent l'importance de cette notion de respect des dina ou des conventions traditionnelles. L'introduction de nouveaux éléments dans le fokonolona, pour prélever des ressources naturelles, et sans une consultation des communautés locales est toujours source de conflits, et aggrave les situations locales. Les textes sur les transferts de gestion ne stipulent pas forcément que les membres des VOI doivent être des ressortissants de la communauté concernée. De ce fait, il y a plusieurs personnes membres des VOI qui ne viennent pas de la localité en question, mais des gens qui vivent dans les villes voisines, mais qui ont des relations ou des familles sur les lieux, et s'arborent les titres de responsables dans les VOI. Le pourcentage des membres des VOI et celui du fokonolona dépendent des contextes locaux, et de ce fait, des types de relations et de conflits s'installent entre eux.

Les dispositions décrites dans les cahiers de charges pour les conventions de transferts de gestion ne sont pas explicitement connues par le fokonolona. Les textes sont rédigés en français, et comme les principaux responsables sont majoritairement analphabètes, les points qui leur ont été présentés concernent uniquement la partie « exploitation » ou « coupe », sans donner de l'importance aux autres points qui les engagent vis-à-vis de l'Administration et du fokonolona en général. De l'autre côté, les fokonolona n'ont pas été informés sur les tenants et aboutissants des conventions, et ne se considèrent pas comme responsables. En conséquence, ils ne limitent pas non plus leurs prélèvements.

Il est ainsi primordial d'assurer un accompagnement technique, socio-organisationnel des fokonolona, et des renforcements de leur capacité, afin de s'assurer de la mise en place d'une bonne gouvernance pour une meilleure gestion des ressources naturelles.

La pérennisation de la gestion et le financement de la mise en œuvre : les encadrements et les accompagnements qui ont été menés n'ont duré que le temps de l'officialisation des conventions de transferts de gestion. Les appuis ont cessé, dès que les financements pour la mise en place ont été épuisés. Les communautés gestionnaires des ressources naturelles selon les textes en vigueur ont été laissées face à des engagements et des obligations officielles non explicitées par les organismes d'appui. Les activités de mise en œuvre des conventions signées ne sont financées, ni par l'Etat, ni par les promoteurs, ni par des partenaires financiers ou techniques. Les techniques de gestion n'ont pas été maîtrisées, les renforcements de capacité n'y ont pas été axés, durant les phases préparatoires. Et on n'est pas surpris de la tournure de certains transferts de gestion voués à l'échec suite à ces différentes conditions.

La valorisation des ressources naturelles tenant en compte des PAGs validés par le fokonolona permet de contribuer à une pérennisation de la gouvernance et de la gestion des ressources. Cette valorisation doit tenir compte des aspects de partage équitable des revenus, des redevances ou ristournes, non seulement aux membres des VOI, et aux autorités à différents niveaux, mais aussi au fokonolona qui a aussi ses obligations dans la mise en œuvre des conventions. L'octroi d'une part dans les différentes ressources monétaires issues de la gestion des ressources naturelles doit contenir une part de responsabilité et d'engagement effectif dans cette gouvernance et gestion, des rôles dans le suivi, les encadrements, les contrôles, ...

La structuration du fokonolona dans un mécanisme idéal, devrait tenir compte des différents rôles indispensables pour une meilleure gouvernance des ressources naturelles, et tenant compte des rôles de l'Administration concernée. La séparation des rôles et des fonctions, ainsi que l'effectivité des engagements de chaque partie, seraient un gage de réussite, vers le développement durable. Chaque entité doit se respecter mutuellement, et s'engage à tenir ses fonctions et rôles, les textes en vigueur dans une transparence totale. Les textes doivent intégrer des parties incitatives, non seulement celles répressives comme celles existant auparavant.

Le suivi et les procédures d'évaluation/renouvellement des contrats de gestion : le Décret n° 2001-122 relatif aux conditions de mise en œuvre de la gestion contractualisée des forêts ou GCF apporte les éléments sur le suivi et contrôle du respect de l'application de la réglementation en vigueur. Dans ses articles 28 à 35, l'Administration forestière donne aux communautés gestionnaires

de ressources naturelles un certain nombre de directives à respecter. En cas de faute d'un membre de la communauté, les dina sont appliqués ; tandis que pour des fautes commises par les communautés de base, l'Administration peut prononcer à l'encontre de ces dernières des sanctions allant d'un avertissement à la suspension du contrat ou même jusqu'à sa résiliation.

Quelques points sont à discuter, quant à leur mise en œuvre pour une meilleure gouvernance et gestion des ressources naturelles :

Le non disponibilité des informations ainsi que leur fiabilité auprès de l'Administration concernée reste un problème majeur. Plusieurs conventions de transferts sont uniquement discutés et finalisés auprès des émanations locales de l'Administration et les dossiers ou informations ne sont pas transmises au niveau régional ou national. Les données sur les situations de départ avant transfert ne sont pas connues, ni les délimitations effectives sur terrain ne sont pas marquées. Les conséquences sont considérables, et ne permettent pas aux autorités compétentes de prendre les bonnes décisions. Les propositions faites par RESOLVE – SAVAIVO ne sont pas applicables du fait de l'inexistence de financement.

Les outils de gestion pour la mise en œuvre d'une bonne gouvernance et gestion des ressources naturelles accusent certaines lacunes, et laissent une porte ouverte à des interprétations et des laisser-aller sur terrain (réglementations, place dans l'organigramme du ministère ...)

La BDD n'est pas alimentée par les DREF et par les partenaires

Les procédures ne sont pas harmonisées malgré les guides. Manque de moyens pour faire la formation et la diffusion des guides de référence.

4.2 Le point fort du réseau Fokonolona

Pour contribuer à l'amélioration de la stratégie du TGRN, 487 communautés gestionnaires de ressources naturelles, issues de 17 régions de Madagascar, ont constitué le réseau TAFO MIHAOVO, pour la pérennisation de la ressource naturelle et l'ancrage des VOI au sein des Fokonolona traditionnels qui s'apparentent aux lignages dans certaines localités, pour une meilleure gouvernance :

4.2.1 Le Tafo Mihaavo

“Tout au long de l'histoire de Madagascar, les Fokonolona ont toujours pris leurs responsabilités ». Le Fokonolona, la structure sociale basée sur les valeurs malagasy, est la structure la plus stable, la plus solide et la plus durable, acceptée par les communautés de base de Madagascar, surtout quand le pays traverse une crise. Ni la colonisation, ni les régimes successifs n'ont pu l'effacer. Le Fokonolona est le garant du développement durable selon différentes constitutions. La gestion durable des ressources naturelles se base également sur le Fokonolona.

L'objectif de la GELOSE, est de restaurer la reconnaissance officielle de la gestion des ressources naturelles par la base. Madagascar fut le premier pays d'Afrique à avoir fait ce pas dans le domaine de l'Environnement.

Les communautés de base sont les acteurs les plus efficaces dans la gestion des ressources naturelles et les piliers du développement durable. Selon les évaluations récentes (Consortium, MEF 2011), la gestion communautaire a contribué de manière significative dans l'amélioration de l'environnement à travers la réduction des défrichements itinérants, le contrôle des exploitations illicites, des feux et de l'érosion dans et hors des aires protégées (70% des recherches effectuées), la protection des eaux et des récifs coralliens, la restauration et le reboisement.

En outre le renforcement des capacités des communautés à gérer et à contrôler leurs ressources, leur permet d'accéder à un revenu supplémentaire par des moyens d'existence compatibles avec la gestion durable des ressources naturelles (68 - 94%) pour les ménages.

Des communautés locales se sont vues décernées des prix honorifiques mondiaux, comme le prix de l'Equateur, dû à leur gestion officielle des ressources naturelles et à leur effort vers l'autonomie institutionnelle, organisationnelle et financière pour assumer leurs responsabilités.

Toutefois, ces structures de base doivent faire face à de sérieux problèmes, et les ressources naturelles malagasy sont menacées et subissent des dégâts sévères, à cause des obstacles auxquels elles sont confrontées, comme :

- L'insuffisance de pouvoir et de moyens qui affaiblit la prise de responsabilité des Fokonolona devant ceux qui sont plus influents et autoritaires ;
- Le manque de cohérence entre les textes qui régissent l'exploitation et la protection des ressources naturelles minières, forestières, halieutiques, marines et autres ;
- Le partage non-équitable des bénéfices fournis par les ressources naturelles ;
- L'inexistence d'autres alternatives de survie qui fait que de nombreuses familles dépendent encore des ressources naturelles pour leur subsistance rendant difficile le respect des disciplines sociales.

Le changement est désormais inévitable : conscient de ces divers problèmes et dans l'objectif d'apporter leur contribution à l'amélioration de leur implication, les représentants de 487 communautés gestionnaires de ressources naturelles, issues de 17 régions de Madagascar, ont constitué le réseau TAFO MIHAOVO. Il s'agit d'un réseau des Fokonolona, VOI, COBA, Associations, Fédérations ou autres structures gestionnaires de ressources naturelles à la base, instituées à Madagascar.

Le réseau a surtout pour objectif de renforcer le droit et la responsabilité de la communauté à la base ancrée au fokonolona dans la gestion et la gouvernance des ressources naturelles.

Constituée en mai 2012, Tafo Mihaavo a émis une Déclaration d'engagement et de proposition dite « Déclaration d'Anjà ». Depuis, ce réseau s'attelle à développer une proposition de stratégie et de plan d'action communautaire pour une GGCDRN, rappelant la place du VOI par rapport au Fokonolona.

4.2.2 La vision de Tafo Mihaavo

La vision du réseau en 2020 porte sur un Environnement propre et une gestion équitable des ressources naturelles, leviers du développement durable.

Des Fokonolona responsables, efficaces (atteinte des objectifs, planification ...), autonomes (disposant de moyens propres) et respectés de tous dans leurs pouvoirs (légitimes, organisées) :

Leurs compétences et les valeurs qui leur sont propres en sont la base.

Le transfert de gestion seul ne suffit plus. Afin d'éradiquer le despotisme de certains en ce qui concerne les ressources naturelles, un système de répartition des pouvoirs et de redevabilité entre l'Etat, les communautés locales, le secteur privé et les sociétés civiles, est indispensable. Cela inclut le pouvoir des Fokonolona de porter plainte contre les pilliers des ressources naturelles, quels qu'ils soient, qui doivent être portés devant une justice compétente, indépendante, équitable et dédiée à cette cause;

Les communautés locales mettent en place le système et le plan de gestion de leur terroir. Elles prennent en main, de concert avec les autres parties prenantes, les activités de gestion de l'environnement, de sécurité alimentaire et d'amélioration de leurs conditions de vie en général ;

Le statut officiel des Fokonolona, la Charte de l'Environnement, le Code des Aires Protégées ainsi que la loi GELOSE et le décret MECIE (Mise en compatibilité des investissements avec l'Environnement) devront évoluer en conséquence afin que chacun puisse utiliser et protéger la terre et les ressources naturelles malagasy et en tirer des bénéfices de manière équitable ;

Les structures de base procèdent à des échanges d'expériences et communiquent de façon transparente localement, au niveau national et international afin qu'elles puissent se développer rapidement : développer et mettre en œuvre immédiatement les activités sous leurs responsabilités.

4.2.3 La stratégie de Tafo Mihaavo

- Sur le plan juridique

Objectifs globaux : Communautés engagées et impliquées dans les mécanismes de prise de décision sur leurs droits et responsabilités en matière de GGCDRN dans leurs terroirs ;

- Proposition de Contribution à la mise à jour et revalidation des textes sur le fokonolona, en particulier l'ordonnance n° 73-009 de 1973, à leur diffusion, maîtrise et application effective ;
- Contribution à la mise en cohérence des autres textes réglementaires avec cette ordonnance amendée.

- Sur le plan Gouvernance et Gestion des ressources naturelles

Objectifs globaux : Concilier les objectifs de conservation des ressources naturelles et le développement durable local

- Gouvernance communautaire des ressources naturelles basée sur le fokonolona sécurisée ;
- Gestion équitable durable des ressources naturelles ;
- Principe de subsidiarité ancré à la base, au niveau du fokonolona, dans la gouvernance et la gestion des ressources naturelles et les actions de développement ;
- Sécurisation collective du fokonolona par rapport à son terroir ;
- Valorisation des droits et responsabilités des fokonolona et des structures de gestion des RN, suivant le principe avancé, c'est le fokonolona qui mettra désormais en place ses structures de gestion des RN dans son terroir.

- Sur le plan environnemental

Objectifs globaux : Des ressources naturelles valorisées et gérées de manière durable et équitable au niveau communautaire répondant / contribuant au développement humain durable

- Conciliation de la conservation des ressources naturelles et le développement, Conservation et valorisation de la biodiversité ;
- Adaptation/ Lutte contre les changements et les variabilités climatiques ;
- Gestion durable des eaux et des terres ;
- Prévention /Lutte contre les pollutions et dégradations diverses dues aux activités anthropiques.

- Sur le plan socio-économique et financement durable

Objectifs globaux : Autonomie organisationnelle et financière des communautés (fonds communautaires) :

- Amélioration des conditions de vie des ménages dans le respect de l'environnement pour sa durabilité, et partage équitable des bénéfices

- Concernant le réseau et la communication

Objectifs globaux : Des communautés efficaces, crédibles, respectées, autonomes, écoutées, responsables dans la GGCDRN

- Reconnaissance d'un réseau national des communautés engagées dans la GGCDRN (le Tafo Mihaavo)
- Développement des échanges entre communautés, au niveau local, national et international, et la solidarité pour faire face aux problématiques communes ;
- Renforcement de capacités du réseau et de ses membres pour être les acteurs de développement du réseau.

4.2.4 Le Tafo Mihaavo vers l'avenir

Un an après la déclaration d'Anjà, les 487 communautés dans le Tafo Miaavo ont organisées cinq ateliers interrégionaux qui recouvrent les 17 régions de Madagascar, et préparent son atelier national afin de lancer le réseau fokonolona, de consulter les propositions au niveau de base, de partager la réussite, d'améliorer sa structure et surtout élaborer la stratégie et le plan d'action national pour l'année 2013.

5 Les Perspectives

5.1 Gouvernance et Gestion durable des ressources naturelles

Séparation des rôles et fonctions entre les différents acteurs (VOI, Fokonolona, CT, OA, PTF, ST). La distinction entre les structures de gouvernance et les unités de gestion serait une condition de mise en place d'une bonne gouvernance à différents niveaux. Les VOI ou COBA sont les unités ayant eu les contrats de gestion des ressources naturelles, et le Fokonolona peut jouer le rôle dans la gouvernance local :

- Renforcement de capacités des fokonolona et des unités de gestion, en mettant en valeur les connaissances locales. Traditionnellement le fokonolona connaît la valeur des ressources naturelles, car ces dernières ont été utilisées dans la vie sociale et économique des ménages. Toutefois, les connaissances en matière de gestion, selon les normes techniques, seront à renforcer.
- Considération des 3 volets: écologique – social et économique, pour un développement durable.

5.2 Mécanisme de financement durable

Divers mécanismes existent et peuvent être utilisés selon les contextes locaux. L'incitation et la mobilisation des différents acteurs cités ici peuvent améliorer le transfert de gestion aux communautés des ressources naturelles. L'engagement des communautés dans la mise en place d'un fond communautaire durable augmenterait leur appropriation et leur considération dans le schéma global des délégations de gestion.

- Fonds communautaires durables ;
- Fondations environnementales ;
- Fonds Forestiers ou autres Fonds dédiés hors BG ;
- Fonds carbone (REDD, PSE, ...).

Non seulement pour la mise en place, mais aussi pour la mise en œuvre et le suivi – évaluation.

5.3 Cadre réglementaire et juridique

Mettre à jour les textes actuels, entre autres COAP, MECIE, GELOSE, GCF, Textes d'applications de la Politique Forestière, ...

Mettre l'accent sur les rôles du Fokonolona dans la gouvernance communautaire : le fokonolona pourrait être un relais entre l'Administration et les VOI/COBA, et peut jouer le rôle d'interface des Services Techniques sur terrain, tant dans les actions de suivi, de contrôle, et de transfert des informations aux autorités compétentes,

Mise à jour des textes sur les Fokonolona : rôles, attributions, organisation, Dina, rôles des ST, Fonds communautaires, Fokontany et ses dérivés.

5.4 Suivi et évaluation

Uniformisation des outils, et à la portée des communautés.

- Connaissance de la situation actuelle (délimitation, superficie, états biodiversité, ...) ;
- Partage des informations aux concernés.

6 Conclusion

Les grandes problématiques de la gestion des ressources naturelles à Madagascar ne sont plus à démontrer, et les différentes stratégies développées jusqu'à ce jour ont contribué à leur résolution. Le transfert de gestion aux communautés locales était une politique gouvernementale, au vu des difficultés de suivi et de contrôle, de l'insuffisance de couverture du pays par les services décentralisés, et l'insuffisance de responsabilisation des communautés dans cette gestion locale.

Avec plus de 15 ans d'existence, cette responsabilisation des communautés a porté ses fruits, malgré divers problèmes constatés, techniquement ou financièrement, du fait des approches et des mises en œuvre.

Le transfert de gestion des ressources naturelles à l'endroit des communautés locales de base ne doit pas se stagner seulement sur la dimension responsabilité/gestion mais devrait être prolongé vers la gouvernance c'est à dire vers la planification/aménagement et la prise de décision et sur l'utilisation et sur l'exploitation de ces ressources.

Cette déduction ne peut se faire que par la prise en compte du concept reconnu légitimement et légalement dans le pays depuis des générations : la structure fokonolona.

L'initiative du Tafo Mihaavo nécessite ainsi l'appui et la reconnaissance de tous.

Bibliographie

Administration Forestière : tous les textes et réglementations sur la gestion des ressources naturelles
Callet, tantaran'ny andriana (histoire des rois), 2 vol 1908, Antananarivo, imprimerie officielle, trad. français de GS Chapus et E. Ratsimba
Condominas G, fokon'olona et collectivités rurales en Imerina, Paris, 1960, Berger Levrault
Fondation Tany Meva, 2012; Lalàna mifehy ny zava-boahary

- Fondation Tany Meva, 2012, document de synthèse des textes et réglementations régissant l'exploitation et la gouvernance forestière
- Fety M, Nahoana no avondrona ho Fokonolona isika? , edition Salohy, 1975
- Loi N°96-025 du 30 septembre 1996 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables ou GELOSE
- L'ordonnance 73-009 portant la structuration du monde rural pour une maîtrise populaire du développement
- Pierre Montagne, Zo Razanamaharo, Andrew Cooke CIRAD, MEF, RESOLVE, 2007: TANTEZA, le transfert de gestion à Madagascar, dix ans d'efforts
- Ranaivo R., 1980, « Le dinam-pokonolona, mythe, mystique ou mystification », *Annuaire des pays de l'Océan Indien*, vol. VII, Paris : Editions du centre national de la recherche scientifique
- Razafintsalama P. 1975, *Ny fiarahamonina Ntaolo. Famotopotorana fomban-drazana*, Boky Voalohany, Antananarivo: Editions MD Paoly.
- Randriamarolaza L.P., 1986, « Fokonolona et Cognatisme à Madagascar », *Omaly sy Anio* n° 23-24, Antananarivo : Unité d'Enseignement et de Recherche d'Histoire, pp. 17-34
- Ramasindraibe P., 1975, *Fokonolona fototry ny Firenena*, Antananarivo: Nouvelle Imprimerie des Arts Graphiques
- Rakotomaniraka H. R., 1973, *Des rôles économiques du Fokonolona*, mémoire de fin d'étude, Université de Madagascar : Institut Universitaire de Technologie Agricole.
- Rabearifeno, Albert - Fanitsiana ara-drafitra fokonolona 1787-1810 tamin'ny andro nanjakan'Andrianampoinimerina.- s.d. s.l.- 13pp
- C3edm - Delc – Sage – Fondation Tany Meva – GEF/SGP - Analyse juridique, écologique, socio-économique et gouvernance de la Gouvernance et Gestion Communautaire Durable des Ressources Naturelles à Madagascar, Antananarivo, 2011,
- C3edm - DELC – Sage – Fondation Tany Meva – GEF/SGP - Capitalisation a la base ET PROPOSITION D'ORIENTATIONS STRATEGIQUES pour LA gestion communautaire des ressources naturelles, Antananarivo, 2011